

WP 109 / 2012

A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DA CRISE ECONÓMICA DO SÉCULO XXI: O CASO PORTUGUÊS

Raquel Faria

Resumo

A política de Cooperação para o Desenvolvimento enquanto “campo” de conhecimento capaz de se articular com o impacto da aplicação das políticas públicas nos países em desenvolvimento, é nos dias de hoje, uma das áreas mais importantes no âmbito das relações internacionais. Suscetível a fatores externos e internos, a Cooperação tem sido confrontada com a grave crise económica que afeta o sistema mundial, não sendo por acaso que os países recetores da Ajuda Internacional tenham sido os mais afetados. Considerado como um dos cenários mais dramáticos por Peter Wahl (2008) a Cooperação clama por uma solução junto dos parceiros internacionais.

É, portanto, crucial entendermos o impacto que a crise económica teve na política de Cooperação não num contexto global, mas no contexto específico português. Desta forma, pretende-se mostrar até que ponto a política de Cooperação Portuguesa tem sido afetada e de que forma tem penalizado (nas suas relações de Cooperação) países como Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique e S. Tomé e Príncipe. Para isso, a investigação, alicerçar-se-á nas prioridades estabelecidas, nos planos de governos e nos investimentos concedidos pelo IPAD (presentes nos quadros do Diário da República) desde 2008.

WORKING PAPER / DOCUMENTOS DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA** é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

A AUTORA

RAQUEL FARIA

Licenciada em Administração Pública – doutoranda em Altos Estudos em História – Época Contemporânea. Investigadora auxiliar no CEsA/ISEG

1. INTRODUÇÃO

«(...) As atuais dinâmicas internacionais questionam as abordagens existentes e exigem aos governos novas soluções políticas, capazes de conciliar as necessidades sociais, com os enquadramentos económicos e com os novos contextos de segurança. O mundo está hoje seguramente diferente do que era há 10 anos atrás e a cooperação assume um papel inquestionável quando pensamos nas soluções para os problemas atuais da conflitualidade internacional (...)» (Amaral, 2008, p. [8]).

Com o final da Guerra Fria e o crescimento da globalização, a constatação de que se tornava imperativo não só a adoção de uma nova atitude face aos relacionamentos estabelecidos entre os países do Norte e do Sul, de modo a evitar exclusões de alguns dos países, nomeadamente do Sul, assim como preocupações inerentes ao financiamento, à harmonização, à qualidade e à eficácia da Ajuda tem caracterizado todo um longo período da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Neste período, as primeiras décadas do século XXI parecem sobressair em relação às demais, pela concertação de esforços que têm sido desenvolvidos em prol de uma maior e melhor Ajuda, tendo como preocupações dominantes as situações de pobreza extrema, o respeito pelos Direitos Humanos e, sobretudo, o compromisso por alcançar as metas acordadas internacionalmente ao nível dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Falamos assim, num período onde dos diversos encontros, cimeiras, conferências emergiram importantes documentos, entre os quais, a Declaração do Milénio (2000), o Consenso de Monterrey (2003), a Declaração de Roma (2003), o Memorando de Marrakech (2004), a Declaração de Paris (2005), o Consenso Europeu (2005), a Agenda da Acção de Acra (2008), Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2008), a Declaração de Busan (2011) e a Declaração de Díli (2011).

Ambos os documentos alicerçaram-se, essencialmente, nas relações de Cooperação, na erradicação da pobreza extrema, na qualidade e na eficácia da Ajuda e, sobretudo, nos ODM, cuja referência foi uma constante em todos. Efetivamente, ficou claro o compromisso político, em todos os períodos em que os respetivos documentos foram assinados, de continuar a desenvolver esforços para que as metas acordadas internacionalmente fossem atingidas, nos limites temporais fixados, nomeadamente: erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de género; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o VHI/SIDA, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e, fortalecer uma parceria mundial para o Desenvolvimento (Nações Unidas, 2000).

Estes mesmos objetivos, que se encontram presentes em qualquer política de Cooperação, segundo diversas fontes de natureza periódica e mesmo oficial (CAD/OCDE), encontram-se em risco de não serem cumpridos, assim como todo um

conjunto de compromissos políticos assumidos internacionalmente e localmente (programas de governo).

Se em 2008 fomos confrontados com artigos que se resumiam a alertar para o perigo da crise financeira no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento,

«A crise financeira, principalmente a crise real da economia irão fazer com que os encargos dos Estados subam violentamente. A dívida pública vai crescer vertiginosamente, o que irá cercear de forma dramática o espaço destinado à Cooperação para o Desenvolvimento. Uma Cooperação que, antes da crise, já apresentava enormes dificuldades de atingir suas metas» (Wahl, 2008).

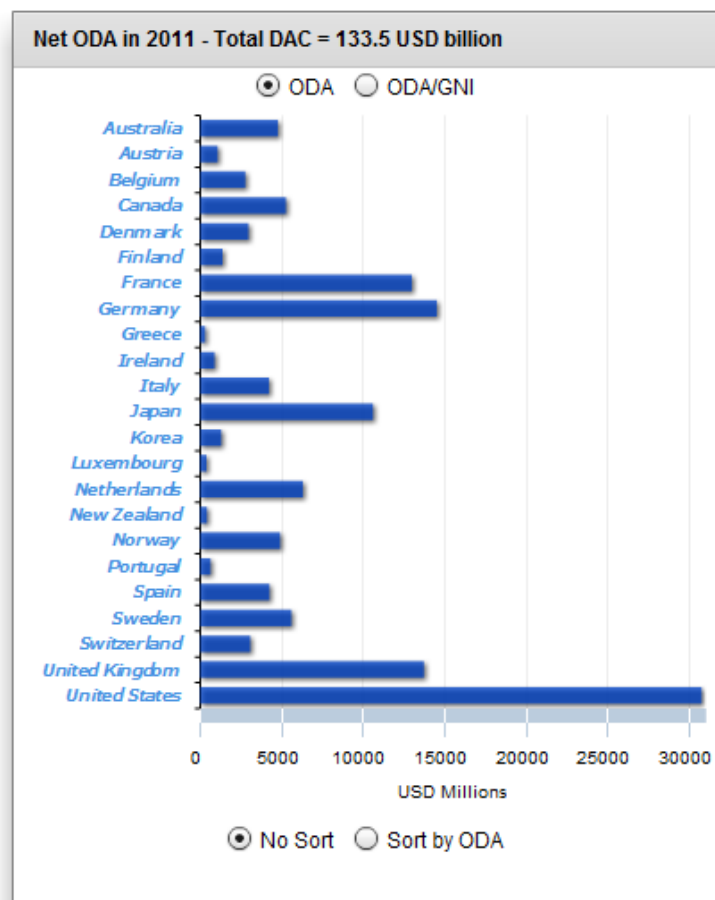
Nos anos seguintes, os artigos já mudaram de conteúdo e afirmaram, categoricamente, os efeitos negativos dessa mesma crise, onde, mais uma vez os países mais vulneráveis voltaram a ser os primeiros e principais prejudicados.

«(...) a atual crise económica – a qual não foi provocada pela África – ameaça reverter os ganhos da última década. Os países africanos sofrem com a saída maciça de capital de bancos e empresas estrangeiras, que retornam aos seus mercados de origem, e a escassez de crédito coloca em risco as exportações e os projetos de infraestruturas no continente» (Ismail, 2009).

«(...) A pergunta “porque havemos de ajudar os pobres de outros países quando temos tantos dentro do nosso próprio território” exprime uma visão protecionista e redutora da realidade» (Ferreira, 2011).

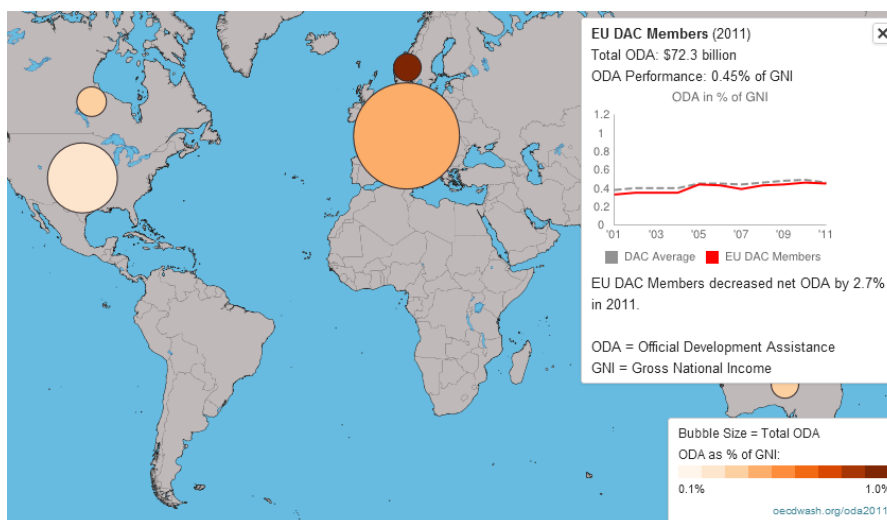
Depois de toda esta informação, de todos os estados de alerta e de confirmação do efeito da crise financeira mundial na Cooperação para o Desenvolvimento, surge, em 2012, os resultados da fonte oficial (CAD/OCDE), que vêm confirmar tudo o que havia sido publicado e noticiado. Em 2011, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos países membros do CAD (União Europeia) diminuiu cerca de 3%, mais precisamente, 2,7%.

Ilustração 1- Volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em 2011.



Fonte: DAC/OECD (2012).

Ilustração 2- Volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos países europeus membros do CAD/OCDE em 2011.



Fonte: DAC/OECD (2012).

Desta diminuição da APD, os países membros do CAD da União Europeia, onde se verificaram os maiores níveis de redução foram a Grécia (39,3%), a Espanha (32,7%), a Áustria (14,3%) e a Bélgica (13,3%).

Em relação a Portugal, também se assistiu a um decréscimo do volume da APD concedida. Decréscimo esse, que não assumiu proporções como os países anteriormente mencionados, mas que é importante referir: em 2011, o volume da APD nacional diminuiu 3%, não cumprindo, assim, um dos objetivos estabelecidos pela Cooperação Multilateral portuguesa: aumentar o volume da APD nacional.

Desta forma, e tendo em conta, a gravidade da crise financeira atual é importante refletir sobre até que ponto, esta mesma crise tem colocado em causa todo um conjunto de objetivos, prioridades e compromissos estabelecidos ao nível dos próprios governos, neste caso o governo português, principalmente num cenário onde o volume da APD nacional diminuiu.

2. A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA

a) Contextualização

Após a revolução dos Cravos, a 25 de abril de 1974, a política de Cooperação Portuguesa assumiu uma tipologia “puramente” descentralizada seja na sua orgânica seja na definição de estratégia até 1999, permanecendo assim, um modelo de Cooperação descentralizada durante 35 anos. Apenas em 1985 quando se criou a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação com o governo de Nobre da Costa foi possível observar o início do desenvolvimento de um programa de Cooperação.

A política de Cooperação nacional mantém – se em todo o período como uma das vertentes da política externa nacional, e segue linhas de atuação que visam sobretudo a paz, o espírito de solidariedade entre os povos, o estabelecimento e a consolidação de um regime político democrático em todos os países, independentemente da sua cultura, religião ou etnia. Procura acima de tudo o respeito pelos direitos do homem em qualquer circunstância, assim como a promoção da língua portuguesa e a proteção do meio ambiente.

Para além das linhas de atuação e características identificadas, a política de Cooperação nacional faz-se acompanhar por um amplo leque de objetivos, entre os quais: «reforçar a democracia e o Estado de Direito; reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infraestruturas necessárias ao nível de educação (infraestruturas básicas de educação e

saúde primária); estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada; promover o diálogo e integrações regionais; e, promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano» (Sangreman, 2007).

É importante salientar que desde a revolução de 1974 duas grandes e importantes características permanecem no domínio da Cooperação portuguesa: a relação com os PALOP de forma a ajudá-los nos mais diversos setores (educação, saúde, saneamento básico, ...) (pois países que surgem na estatística da Cooperação como Marrocos apenas refletem a abertura de linhas de crédito para empresas ou missões militares e de polícia como a Sérvia) e a tipologia descentralizada.

A relação estabelecida entre Portugal e os PALOP não surgiu por acaso, dado que todo o «enquadramento institucional da Cooperação Portuguesa iniciou-se, precisamente, quando as colónias portuguesas africanas de Angola (novembro de 1975), Moçambique (junho de 1975), Guiné-Bissau (setembro de 1974), S. Tomé e Príncipe e Cabo Verde (julho de 1975) tornaram-se independentes» (Monteiro, 2001). O “fracasso” de Portugal relativamente à capacidade de desenvolver e fomentar um processo pacífico de independência das mesmas colónias, após 1974, foi, igualmente, um dos grandes motivos que levou o nosso país a alicerçar a concentração de ajudas no apoio às mesmas.

Em 1999, com a portaria n.º43/99 do Conselho de Ministros foi aprovada “A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI”, cujo principal objetivo estratégico apontado e até hoje prevalecente era o de «(...) saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões (...)» (Documento citado). Segundo Sangreman (2008), esta reforma foi estabelecida com o objetivo de transformar de forma progressiva e gradual o modelo descentralizado de Cooperação.

Mediante o objetivo criado, e por conseguinte o desafio estabelecido, assistiu-se ao surgimento de novos instrumentos de “apoio” no âmbito da política de Cooperação portuguesa: os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os Programas Integrados de Cooperação, as Delegações Técnicas de Cooperação, Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). Tal portaria foi seguida em 2005 por uma RCM “a visão estratégica para a Cooperação Portuguesa” que manteve o essencial da anterior e criou novos instrumentos institucionais. O balanço da mesma, feito em finais da legislatura (MNE, 2009) reclama um progresso sem precedentes na política da área. Os governos em 2002 e 2003 extinguiram a APAD e voltaram ao modelo de um único instituto para coordenar a cooperação (IPAD) retomando a cultura administrativa da Direção Geral. A descentralização por que se pauta a política de Cooperação, tem conduzido a um aumento do número de atores que podem assumir a forma de ONGs, de Municípios, de Ministérios, Tribunais, Universidades, Fundações, Todo este conjunto de atores constitui, sem dúvida, uma mais-valia que se traduz numa maior capacidade de desenvolver e fomentar ações nesta área.

Assim, estruturalmente a Cooperação nacional, mudou alguma coisa nos últimos cinco anos, mas não muito. O aumento da cooperação multilateral em detrimento da bilateral, tendo a primeira uma média de 44 % do orçamento com a União Europeia como principal destinatário e como consequência o Ministério das Finanças tem a execução da maioria do orçamento (OCDE, 2010) e não o MNE. Foram criados instrumentos de relação com a sociedade civil, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento e com o público estudantil com o programa de estágios INOV Mundus que também contribuíram para as transformações estruturais.

b) A Cooperação Multilateral Portuguesa

A Cooperação multilateral portuguesa encontra-se, essencialmente, orientada para auxiliar o continente africano, principalmente os Países Menos Desenvolvidos (PMD) e os designados Estados Frágeis (países cujo sistema político é frágil, apresentando grandes e graves dificuldades), de forma a contribuir para o desenvolvimento dos mesmos. Associadas a este auxílio encontram-se outras linhas orientadoras que assumem particular importância no quadro da Cooperação nacional, a saber: o alinhamento e a harmonização entre as diversas estratégias de natureza nacional e internacional de forma a prosseguir os ODM e o reforço do espaço lusófono, utilizando a língua portuguesa como propulsora de intervenções e de constituição de redes, de forma a contribuir para o reforço da capacidade de resposta aos países da CPLP aos desafios da globalização em geral e aos desafios do desenvolvimento consubstanciados nos ODM, em particular (IPAD, s.d.).

Dá prioridade à União Europeia, à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a organizações como as Nações Unidas, o CAD e o Centro de Desenvolvimento (OCDE), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, os Bancos Regionais (BAFD – Banco Africano de Desenvolvimento, BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento), a conferência Ibero-americana, a União Africana, a Comunidade Sul Africana do Desenvolvimento (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) que acabam por enformar todo o espaço multilateral no qual se enquadra a política de Cooperação multilateral portuguesa.

O espaço multilateral português, no seu todo, e tendo em conta todas as organizações regionais e internacionais que o compõem, tem como principal foco de atenção os países em desenvolvimento e, por conseguinte, todas as fragilidades a estes associados, procurando ajuda-los através de todo um enquadramento subjacente a uma política de Cooperação para o Desenvolvimento global.

A diversidade de organizações que constituem todo o espaço multilateral português, permite com que seja possível seleccionar, pelos objetivos e pelos meios que detêm, as organizações regionais e/ou internacionais que venham a assumir a designação de

parceiros no prosseguimento e na promoção do alcance dos objetivos definidos pelas estratégias delineadas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. De todas as instituições, organizações (regionais e internacionais), ... que enformam o já referido espaço multilateral, a União Europeia é indubitavelmente a que assume maior importância no quadro da política de Cooperação nacional (DAC/OECD, 2010), por vários motivos. Motivos esses, que passam por razões de natureza institucional, política e económica (mais precisamente pelos fluxos financeiros que desta provêm). Aliás, não é por acaso que a União Europeia, segundo o documento “A Estratégia multilateral da Cooperação portuguesa” (IPAD, s.d.) assume a designação de ator global na área de Cooperação. Não só por ser o maior dador multilateral, mas também por se encontrar presente em todos os países em desenvolvimento e através dela o nosso país procurar desenvolver meios que contribuam para o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos a uma escala mundial.

Mas qual a posição de Portugal em relação às estratégias de desenvolvimento desenvolvidas pela União Europeia?

A que nível se verifica a sua intervenção nas mesmas?

No âmbito das estratégias fomentadas pela União Europeia, Portugal participa no processo de definição e de decisão de estratégias que podem ser delineadas por regiões, por temas, por setores, tendo como objetivo último, um dos grandes princípios consignado a toda a política de Cooperação portuguesa: promover o desenvolvimento nas vertentes sociais, económicas e políticas dos países do continente africano (principalmente as ex-colónias), os Países Menos Desenvolvidos e os Estados Frágeis.

Como anteriormente mencionado, a União Europeia destaca-se pela enorme capacidade de financiamento que detém e que simultaneamente controla, desempenhando um papel crucial no âmbito da Cooperação. Neste sentido, convém perceber que forma assume esse financiamento quando é direcionado para os países que se encontram numa situação de pobreza extrema, com graves problemas do ponto de vista político, cultural e socioeconómico.

Com os acordos de Cooperação estabelecidos, os financiamentos provenientes da União Europeia assumem a forma de fundos concessionais. Estes fundos esgotam uma das fatias mais significativas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) multilateral, segundo o IPAD (s.d.).

Uma vez referidas as principais linhas de orientação da Cooperação multilateral portuguesa, falta-nos agora refletir sobre os princípios subjacentes a esta mesma forma de Cooperação. Assim, e diretamente relacionados com as grandes linhas orientadoras identificam-se os seguintes princípios:

- Dar continuidade aos ODM;
- Impulsionar um sistema de ajuda realmente eficaz nas suas diversas vertentes;

- Promover no âmbito da Cooperação bilateral e multilateral, a coerência não só das políticas para o Desenvolvimento, mas também ao nível nacional e internacional quer entre os diversos atores da Cooperação, quer na própria definição de políticas e normas internacionais, como na atividade operacional intra e interorganizações multilaterais. Igualmente, a coordenação e a complementaridade devem estar presentes (IPAD, s.d.).

A política de Cooperação multilateral faz-se, ainda, acompanhar, logicamente, por um amplo leque de objetivos, podendo ser de natureza geral e/ou específica. Assim, e relativamente aos primeiros, identificam-se: fortalecer o poder do nosso país do ponto de vista político e do ponto de vista das organizações multilaterais, através do aumento da eficácia da Cooperação multilateral portuguesa e da operacionalização da abordagem bi-multi aos diferentes níveis (ao nível das sedes e do terreno, nos países parceiros da Cooperação portuguesa); fomentar a coerência e a eficácia dos esforços provenientes dos atores institucionais da Cooperação multilateral portuguesa a partir de uma estruturação das diversas relações estabelecidas entre os atores institucionais executores da política nacional de Cooperação para o desenvolvimento (IPAD, s.d.).

Uma vez identificados os objetivos de natureza geral subjacentes à política de Cooperação nacional, na sua forma multilateral, urge a necessidade de se identificar um outro grupo de objetivos que se encontram intimamente relacionados com os primeiros - objetivos específicos.

Assim, e tendo, igualmente, como suporte o documento estratégico de Cooperação multilateral portuguesa do IPAD (s.d.), identificam-se como objetivos de natureza mais específica, os seguintes:

- Aumento do volume e da previsibilidade da APD portuguesa;
- Possibilidade de deter informação relativa ao sistema e a eventuais novos instrumentos no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Ainda associado ao sistema da política de Cooperação para o Desenvolvimento, a possibilidade de participar neste;
- Deter “capacidade” para financiar os programas e projetos nos domínios prioritários da Cooperação bilateral e para financiar os projetos que sejam do interesse dos parceiros da política de Cooperação nacional;
- Possibilidade de financiar bens públicos não só numa escala regional, mas também global, principalmente no que concerne ao ambiente (alterações climáticas e energias renováveis), a doenças transmissíveis (por exemplo: HIV/SIDA, ...), o comércio internacional (justo e não discriminatório), a solidez ao nível internacional dos mercados financeiros, a paz e a segurança;

- Participar, intervir em outros domínios, como na gestão macroeconómica, no apoio ao desenvolvimento do setor privado, à integração regional e na ajuda ao comércio, de forma a contribuir para o crescimento económico e para o desenvolvimento dos países mais pobres.

b1) A estratégia da Cooperação Multilateral portuguesa no quadro do UE

A União Europeia é, como inicialmente referido, um dos espaços prioritários no quadro da política de Cooperação multilateral portuguesa. Assume particular importância pela capacidade de financiamentos que mobiliza, sendo, portanto, um parceiro “valioso” para Portugal no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Dada a sua importância no contexto internacional, a União Europeia tendo como objetivo o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos, define e implementa um amplo leque de leis, que vão determinar até que ponto o governo português participa no desenvolvimento dos PVD. De igual modo, Portugal enquanto país membro da União Europeia, e segundo as normas comunitárias, detém capacidade suficiente para dar o seu parecer, o seu contributo em relação a decisões tomadas por esta. Sejam decisões de natureza política ou económica. E é ao fazer-se valer desta capacidade, que o Estado português procura, aquando a elaboração e definição de políticas procura orientá-las para continentes como a África, a Ásia e a América Latina, tendo como objetivo setores como a educação, o comércio, a saúde, os Direitos Humanos, a Boa Governação, as questões de género, o ambiente, a segurança, a paz, ... (IPAD, s.d.).

É indubitável, portanto, a relação entre Portugal e a União Europeia no quadro político de Cooperação. E, é precisamente na decorrência desta mesma relação, que estes partilham os mesmos propósitos. Propósitos esses, que se perspetivam em áreas como a pobreza (combate a situações de pobreza extrema), o desenvolvimento (duradouro) e a economia global (conduzir à participação dos países mais fragilizados em termos políticos e socioeconómicos na economia global, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento).

c) Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa: 2008-2010

Uma vez identificadas as prioridades estabelecidas ao nível da política de Cooperação nacional, e tendo presente o contexto de crise vigente, é importante perceber até que ponto a crise económica tem afetado (ou não) o volume da APD portuguesa concedido às ex-colónias africanas e a Timor-Leste, no período entre 2008 e 2010. Tendo presente que, em relação a estas antigas colónias, às prioridades estabelecidas ao nível da boa governação, participação e democracia; dos clusters da Cooperação; do desenvolvimento sustentável e da luta contra a pobreza, ficaram definidas como áreas de atuação, as seguintes:

1. Boa Governação, Participação e Democracia

- 1.1.Capacitação da AP** (Angola);
- 1.2.Capacitação institucional** (Timor-Leste, Cabo Verde);
- 1.3.Processos eleitorais** (Timor-Leste);
- 1.4.Cooperação na Justiça** (Angola, Timor-Leste);
- 1.5.Cooperação Técnico-militar** (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste);
- 1.6.Cooperação na área da Polícia e Segurança** (Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste);
- 1.7.Finanças Públicas** (Cabo Verde, Timor-Leste);
- 1.8.Apoio à administração do Estado: segurança e justiça, finanças** (Guiné-Bissau, Moçambique);
- 1.9.Reforço institucional** (São Tomé e Príncipe).

- 2. Clusters da Cooperação** (Angola (desenvolvimento rural e comunitário), Cabo Verde (área das TIC), Moçambique (desenvolvimento sustentado, reforço das capacidades dos atores locais e criação de parcerias para a execução de projetos sociais, culturais), S. Tomé e Príncipe (saúde) e Timor-Leste (turismo)).

3. Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza:

- 3.1.Educação** (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe; Timor-Leste);
- 3.2.Desenvolvimento sociocomunitário** (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Timor-Leste);
- 3.3.Capacitação e Investigação na área da saúde, da agricultura e da segurança alimentar** (Angola);
- 3.4.Formação Profissional** (Cabo Verde, Timor-Leste);
- 3.5.Desenvolvimento social** (Cabo Verde);
- 3.6.Infraestruturas** (Cabo Verde);
- 3.7.Saúde** (Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe);
- 3.8.Cultura** (Moçambique);

3.9. Gestão sustentável dos recursos naturais (Moçambique);

4. Ambiente e ordenamento do território (S. Tomé e Príncipe);

4.1. Desenvolvimento rural (Timor-Leste);

4.2. Emprego (Timor-Leste);

4.3. Consolidação da língua portuguesa (Timor-Leste).

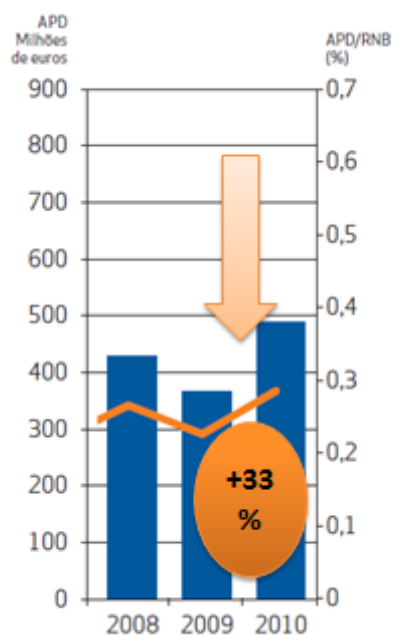
Uma vez identificadas as áreas de atuação da política de Cooperação nacional, e tendo por base, igualmente, a informação constante do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, 2011) a realidade da Ajuda Pública nacional é uma realidade compartilhada por diversos países onde o volume da APD tem vindo a diminuir, particularmente a partir do ano de 2011. Independentemente, de em anos anteriores, nomeadamente, em 2010, a APD portuguesa ter atingido um dos maiores rácios da história desde 2004, 0,29% do Rendimento Nacional Bruto (RNB), o que se traduziu num aumento superior a 30% em relação ao ano anterior. Para este rácio contribuíram as linhas de crédito que foram concedidas a Cabo Verde e Moçambique, sendo que o primeiro¹ foi o principal beneficiário da APD Bilateral portuguesa em 2010 (cerca de 60% da APD nacional foi bilateral, em relação a 40% do tipo multilateral²), enquanto que, Moçambique foi o grande beneficiário no ano anterior, 2009.

É importante salientar ainda que, no ano em que despoletou a crise financeira, a APD nacional atingiu 0,27% do RNB, igualmente, como resultado da concessão de uma linha de crédito destinada para o norte de África, mais precisamente para Marrocos (IPAD, 2011).

¹ Cabo Verde.

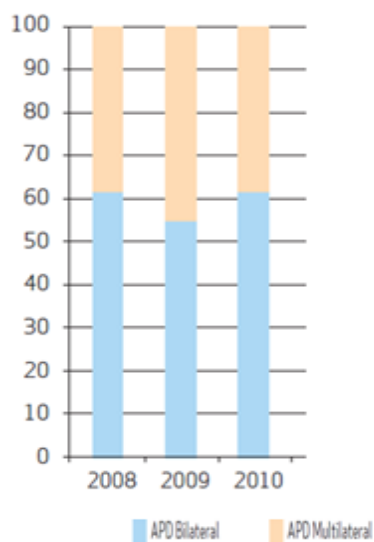
² Esta tendência também se verificou no ano de 2008 sendo que, apenas em 2009, a percentagem de APD bilateral apresentou um valor ligeiramente mais baixo, cerca de 55%.

Ilustração 3- Evolução do volume e esforço da APD Portuguesa/RNB (2008-2010).



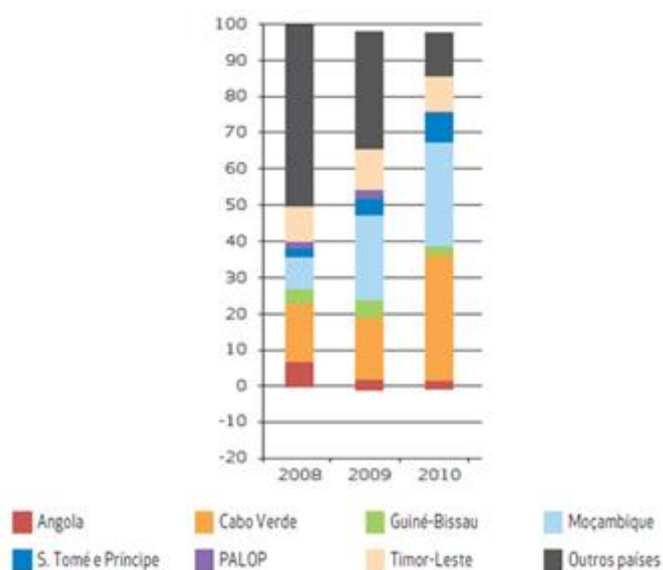
Fonte: IPAD (2011).

Ilustração 3- Distribuição bilateral e multilateral da APD portuguesa (2008-2010).



Fonte: IPAD (2011).

Ilustração 4- Distribuição da APD Bilateral portuguesa (2008-2010).

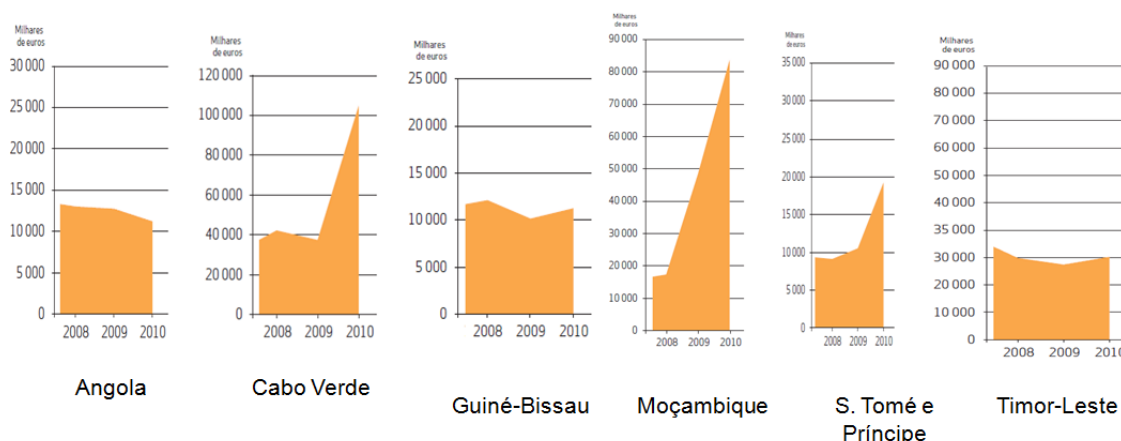


Fonte: IPAD (2011).

Tal como referido anteriormente, no período em análise, as ex-colónias africanas Cabo Verde e Moçambique, destacaram-se no âmbito da APD nacional, no sentido em que foram os principais beneficiários da mesma (em anos diferentes). Cabo Verde, como resultado da concessão de uma linha de crédito para o financiamento de diversos projetos relacionados com as energias renováveis, com a proteção e conservação do meio ambiente e com a água. Moçambique, também como resultado de uma linha de crédito, mas orientada para a aquisição de bens de capital e serviços (IPAD, 2011).

Contudo, é importante ressaltar que, São Tomé e Príncipe também se destacou, precisamente pelo volume de financiamento que lhe foi concedido. Relativamente, a Guiné-Bissau e Timor-Leste, entre 2009 e 2010 verificou-se um ligeiro aumento da APD bilateral. Excecionalmente, Angola, foi o único país onde se verifica, graficamente, um decréscimo do volume da APD bilateral portuguesa, como resultado do pagamento da dívida por parte de Angola (IPAD, 2011).

Ilustração 5- A Evolução da APD portuguesa nas ex-colónias africanas e em Timor-Leste (2008-2010).

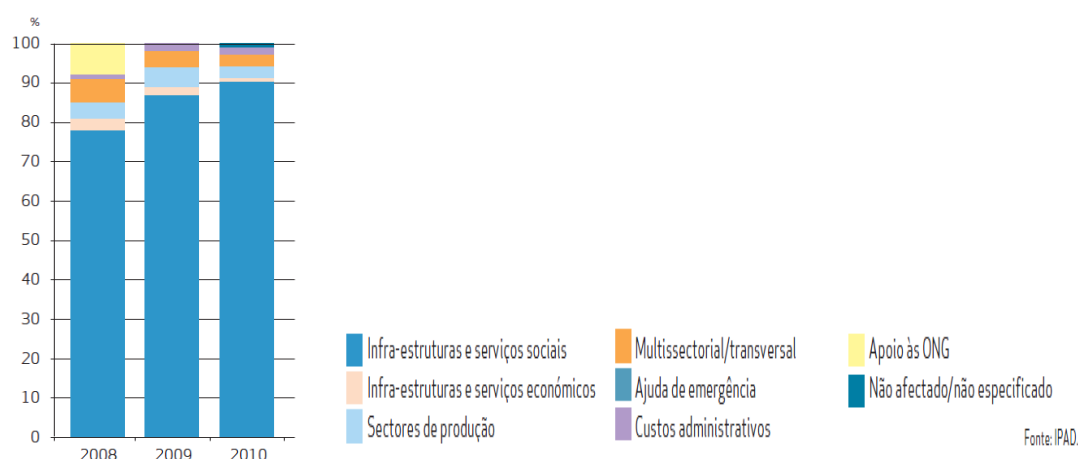


Fonte: IPAD (2011).

Setorialmente, e tendo em conta os países referenciados e em análise, a APD Bilateral portuguesa direccionou-se, essencialmente, para os serviços e infraestruturas sociais (principalmente ao nível da educação), para a capacitação institucional e para os serviços de saúde.

Angola, foi um dos países onde a APD Bilateral portuguesa foi canalizada, essencialmente, para as infraestruturas sociais e para a capacitação institucional (IPAD, 2011).

Ilustração 6- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em Angola (2008-2010).



Fonte: IPAD (2011).

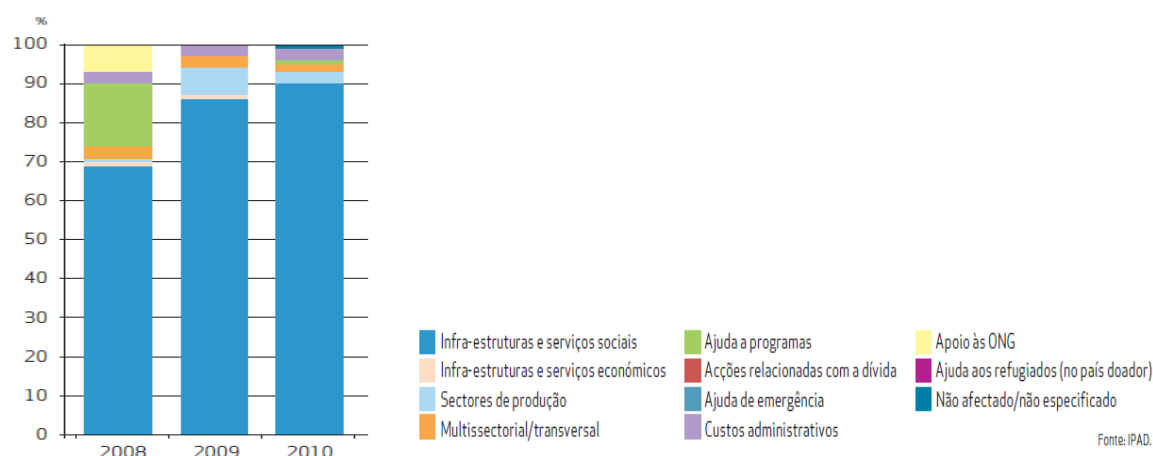
Ilustração 7- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em Cabo Verde (2008-2010).



Fonte: IPAD (2011).

As infraestruturas e serviços sociais continuaram a destacar-se como principal área de canalização da APD Bilateral portuguesa em Guiné-Bissau, sendo que, mais uma vez, a educação (concessão de bolsas de estudo e desenvolvimento de alguns projetos destinados a melhorar/desenvolver as capacidades) assumiu particular relevância, seguida do setor da saúde (IPAD, 2011).

Ilustração 8- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em Guiné-Bissau (2008-2010).

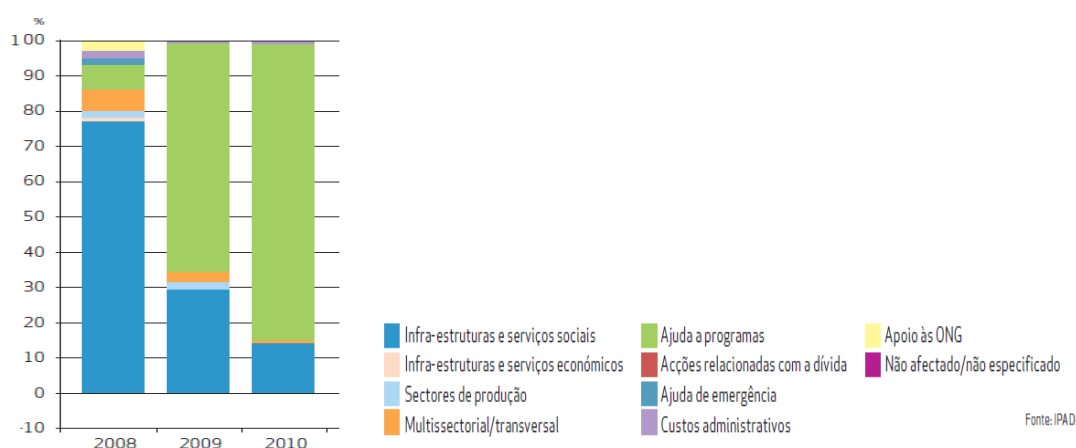


Fonte: IPAD (2011).

Em Moçambique, a APD Bilateral portuguesa foi canalizada, segundo a mesma fonte (2011), no período de 2008 a 2010, para 3 (três) grandes áreas:

- 1) infraestruturas e serviços sociais (onde, mais uma vez, o setor educativo apareceu em primeiro lugar, seguido de projetos fomentados no setor da saúde, da Boa Governação e da Cooperação policial e técnico-militar);
- 2) ações diretamente relacionadas com a dívida;
- 3) ajuda-programa (nomeadamente, no suporte ao orçamento do país e de concessão de linhas de crédito) (IPAD, 2011).

Ilustração 10- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em Moçambique (2008-2010).

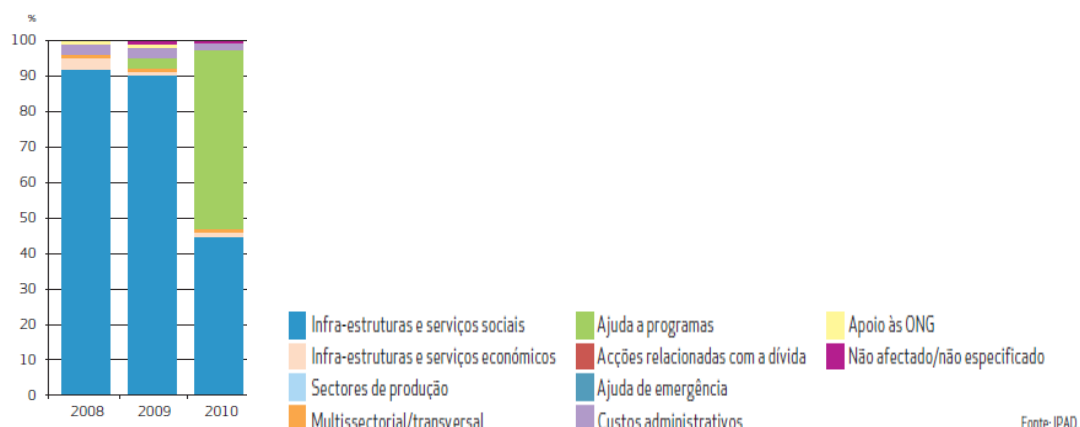


Fonte: IPAD (2011).

São Tomé e Príncipe não foi exceção, e a educação enquanto prioridade da política de Cooperação nacional, manteve-se como principal área para à qual os financiamentos foram concedidos, seguido da saúde.

Relativamente aos anos de 2008 e de 2009, a ajuda-programa, neste mesmo país, aumentou significativamente, como resultado da concessão de uma linha de crédito (IPAD, 2011).

Ilustração 11- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em São Tomé e Príncipe (2008-2010).

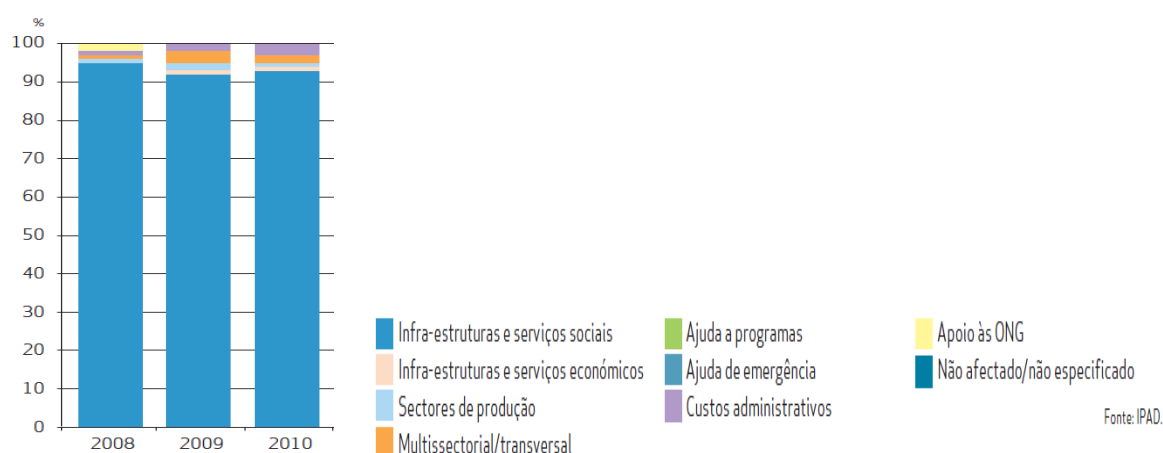


Fonte: IPAD (2011).

Finalmente, a distribuição setorial da APD (Bilateral) portuguesa em Timor-Leste, foi muito idêntica à distribuição que se verificou na ex-colónia africana angolana, no sentido em que a educação e a capacitação institucional foram as grandes áreas de intervenção.

A educação associada a todo um objetivo de reintrodução da língua portuguesa e a capacitação institucional, ao nível do próprio governo e da sociedade civil (IPAD, 2011).

Ilustração 12- Distribuição setorial da APD Bilateral portuguesa em Timor-Leste (2008-2010)



Fonte: IPAD (2011).

Analisando os gráficos de forma muito sucinta, observamos que, mesmo num cenário de crise, as prioridades estabelecidas ao nível da política de Cooperação portuguesa têm sido cumpridas, com particular relevância para o setor educativo, seguido da Administração Pública e serviços, desenvolvimento e planeamento social e sociedade civil e, a saúde.

Contudo, a questão que se coloca é: ter-se-á mantido esta tendência no ano de 2011, precisamente o ano em que foi pedido resgate financeiro e se assistiu, segundo o CAD/OCDE (2012), a uma redução do volume da APD nacional?

Segundo os dados publicados e constantes no quadro do Diário da República (DR) do 1.º semestre desse mesmo ano, tudo parece indicar que essa tendência se manteve, apesar de não o podermos afirmar categoricamente, uma vez que ainda não dispomos do quadro de financiamentos concedidos relativamente ao 2.º semestre.

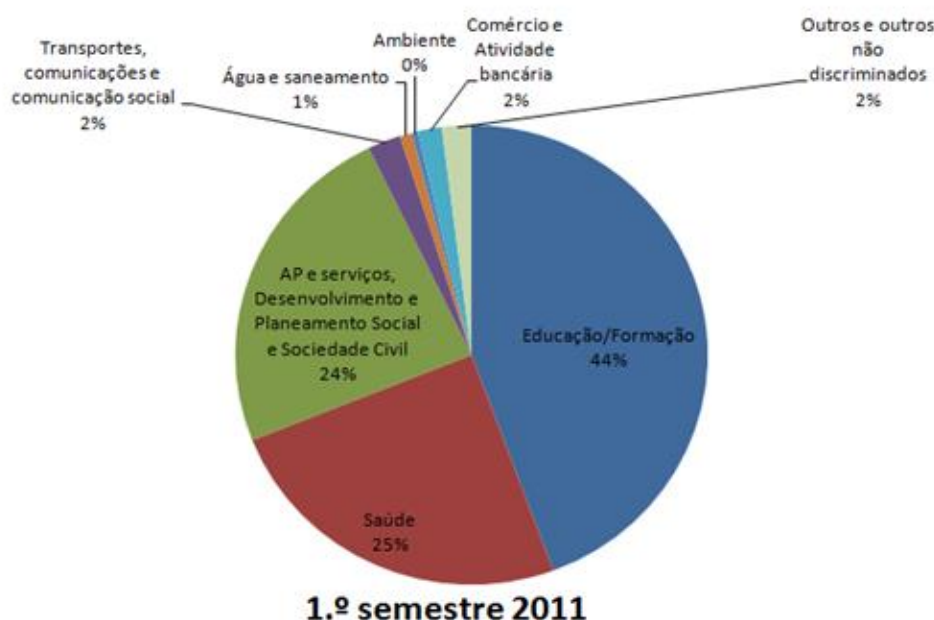
Não obstante esse fato, e tendo em conta a fonte disponível, ou seja, o quadro dos financiamentos concedidos pelo IPAD publicado no DR, procuramos tratar essa informação tendo como base a obra publicada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) em 1995, intitulada “Dez anos de Cooperação”:

Variáveis
I. Serviços e infra-estruturas sociais:
1. Serviços e Investimentos na Educação/Formação
2. Saúde
3. Administração Pública e Serviços, Desenvolvimento e Planeamento Social e Sociedade Civil
II. Serviços, infra-estruturas, e infra-estruturas económicas:
1. Transportes, Comunicações e Comunicação social
2. Energia
3. Água e saneamento
4. Ambiente
5. Outras Infra-estruturas (jardins, parques, praças, estradas, ...)
III. Serviços Produtivos:
1. Agricultura, Pecuária
2. Indústria
3. Comércio e Actividade Bancária
4. Turismo
5. Outros
IV. Ajuda Alimentar, Humanitária e de Emergência
V. Outros e não discriminados

Em relação às variáveis apresentadas, tem-se plena noção que a Ajuda Alimentar, Humanitária e de Emergência não é Cooperação, mas em estudos anteriores foi imprescindível agrupar este tipo de Ajuda para perceber a sua real evolução ao longo dos anos. Relativamente à variável “outros e não discriminados”, correspondem todos aqueles projetos cuja designação não nos permite identificar em que áreas se inserem.

Uma vez feitas as ressalvas necessárias, é chegado o momento de vermos como se distribui, setorialmente, a APD bilateral portuguesa:

Ilustração 13- Distribuição setorial da APD bilateral portuguesa (1.º semestre 2011).



3. CONCLUSÃO

Num cenário de crise, onde as economias mundiais se encontram deveras contraídas, são diversas as notícias que nos alertam para o perigo e impacto que esta tem tido junto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Foram e, ainda são, publicados artigos e notícias que alertam para o fato de os países mais pobres serem os mais prejudicados no meio de toda esta “problemática” internacional.

Não é por acaso que, segundo a Concord – Confederação Europeia das ONG de Desenvolvimento e Ação Humanitária, citado na Plataforma das ONGD Portuguesa

(2012), refere que «pela primeira vez, desde o início da crise financeira, 12 países da União Europeia reduziram os seus orçamentos de APD. (...) Os países europeus estão a reduzir a ajuda de forma mais rápida do que as suas economias estão a regredir».

Portugal, é um desses países onde, segundo o CAD da OCDE (2012), o orçamento destinado à APD, diminuiu em cerca de 3%. Após um cenário, como tivemos oportunidade de ver anteriormente, onde o volume da APD portuguesa aumentou, tendo atingido um dos maiores rácios do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da história da Cooperação nacional, assistimos a um ano de 2011 marcado pela recessão. Recessão essa, que teve claras e inequívocas consequências nas verbas destinadas para a Cooperação bilateral e multilateral. À partida, e tendo em conta que o ano de 2011, foi precisamente o ano em que se assistiu ao resgate financeiro do nosso país, era dedutível e sobretudo, previsível, que tal acontecesse, dado que novas regras terão que ser respeitadas e, acima de tudo, cumpridas junto dos parceiros internacionais.

Com esta redução, um dos objetivos estabelecidos ao nível da Cooperação Multilateral já fracassara (aumentar o volume da APD), girando em torno de todos os outros objetivos uma grande expectativa. Perguntas como se os objetivos ao nível da Cooperação Bilateral junto das ex-colónias portuguesas haviam, igualmente, fracassado foram uma constante ao longo de toda a investigação.

Porém, e contrariamente, ao que se observara ao nível do objetivo referido (Cooperação Multilateral), os objetivos e prioridades estabelecidas ao nível da Cooperação Bilateral foram cumpridos, independentemente do menor volume da APD.

Efetivamente, os dados mostram que Portugal tem desenvolvido todo um conjunto de esforços e iniciativas que permitam com que se continue a destacar pelo respeito constante das prioridades estabelecidas junto das ex-colónias. Tanto nos anos onde se assistiu a um aumento da APD, como no ano de 2011 onde esta diminuiu, foi canalizada, essencialmente para três grandes áreas: a educação, a Administração Pública e serviços, desenvolvimento e planeamento social e sociedade civil e, a saúde. Sendo que, a concentração de verbas como as que se observaram em todas as ex-colónias portuguesas nos últimos anos (2008 a 2010), para a educação (incluindo a reintrodução da língua portuguesa em Timor-Leste) veio reforçar ainda mais o papel do nosso idioma como valor chave da política externa, no sentido em que a sua promoção contribui não só para a sedimentação, como para a longevidade de toda uma comunidade linguística que «constitui a um só tempo, um importante contributo histórico português para o mundo, e um trunfo relevante na era da globalização. (...) Através do apoio à educação básica e à alfabetização nos países parceiros, consubstancia-se como um instrumento imprescindível para a promoção da nossa língua» (IPAD, 2008, p. 12).

Conclui-se, assim que, e apesar da redução observada ao nível do volume da APD portuguesa, o que é certo é que, Portugal em menor ou maior percentagem tem-se procurado cumprir com os objetivos e prioridades estabelecidas desde 1999.

BIBLIOGRAFIA E NETOGRAFIA:

- Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), “abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento”, Lisboa Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento;
- Afonso, M. (1995), “Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras”, Lisboa, CIDAC;
- Barroso, J. (1990), “Política de Cooperação”, Biblioteca diplomática”, Lisboa, MNE;
- Degnbol-Martinussen, J. and Engberg-Pedersen, P. (2003), “AID Understanding International Development Cooperation”, Denmark, ZED Books Ltd.;
- Ferreira, E. (2004), “Valores e Interesses – Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação”, Coimbra, Almedina;
- IPAD (2011), “Cooperação Portuguesa: uma leitura dos últimos quinze anos de Cooperação para o Desenvolvimento: 1996-2010”, Lisboa, IPAD;
- IPAD (2008), “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Lisboa, IPAD;
- Leite, M. (2010), “A Cooperação Europeia e o desenvolvimento de Cabo Verde”, Lisboa, UTL – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Mah, L. (2009), “O novo paradigma europeu para a cooperação para o desenvolvimento”, Lisboa, CESA/ISEG;
- Maurer, J. (2003), “Globalisation, coopération internationale au développement, et partenariat universitaire Nord-Sud”, In: Nahavandi, Firouzeh (Ed), Repenser le Développement et la Coopération Internationale, Paris, Éditions Karthala;
- MNE (1995), “Portugal: dez anos de Política de Cooperação”, Lisboa, MNE;
- Montalvão, T. (2005), “A cooperação para o desenvolvimento, análise dos modelos portugueses e irlandês”, Lisboa, IPAD;
- Monteiro, R. (2001), “A África na Política de Cooperação Europeia”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Palma, E. (2006), “Cultura, Desenvolvimento e Política Externa: Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos Países Africanos Lusófonos”, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Portugal, Lisboa, MNE;

- Riddell, R. (2007), “Does foreign aid really work?”, Oxford, London;
- Sangreman, C. (2009), “A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa”, Lisboa, CESA/ISEG;
- Sangreman, C. (2008), “O Estado da arte da CID Portuguesa” 5.º Versão, Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, Lisboa, IPAD;
- Sangreman, C. (2007), “A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Portugal: Portugal e APD”, Aveiro, Universidade de Aveiro - Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas;
- Schor, P. (2009), “Dinâmicas de cooperação entre ímpares: ACEP face ao Norte-sul, Cooperação Descentralizada”, Lisboa, ACEP;
- Teixeira, N. (1996), “Entre África e a Europa: política externa portuguesa, 1890-1986”, Política Internacional, 12: 55-86;
- United Nations (2006), “The Millennium Development Goals Report”, UNDESA, New York;
- Wall, D. (1973), “The Charity of Nations. The Political Economy of Foreign Aid”, London, Macmillan Press Ltd.

Netografia:

- Conselho da União Europeia (2005), “Consenso Europeu”, disponível na hiperligação (acedida a 10 de abril de 2012): <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000038001-000039000/000038759.pdf>
- DAC/OECD (2012), “Development: aid to developing countries falls because of global recession”, disponível na hiperligação (acedida a 10 de abril de 2012):

http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html

- DAC/OECD (2010), “Portugal (2010) DAC Peer Review – main findings and recommendations”, disponível na hiperligação (acedida a 6 de fevereiro de 2012): [http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacaoPortuguesa/Documents/Portugal%20\(2010\)%20DAC%20Peer%20Review%20-%20Main%20Findings%20and%20Recommendations.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacaoPortuguesa/Documents/Portugal%20(2010)%20DAC%20Peer%20Review%20-%20Main%20Findings%20and%20Recommendations.pdf)

- Ferreira, P. (2011), “A Cooperação portuguesa para o desenvolvimento ou o primado da economia sobre o desenvolvimento”, disponível na hiperligação (acedida a 9 de dezembro de 2011): http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1969699&page=-1
- Fuchs, S. (2008), “Crise económica afeta principalmente países em desenvolvimento”, disponível na hiperligação (acedida a 9 de dezembro de 2011): <http://www.dw.de/dw/article/0,,3706718,00.html>
- IPAD (s.d.), “Estratégia portuguesa de Cooperação Multilateral”, disponível na hiperligação (acedida a 20 de fevereiro de 2012): <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/estrategiamultilateral/Documents/EstrategiaMultilateral.pdf>
- Ismail, F. (2009), “A crise económica global e a África: o que a reunião dos líderes do G-20 significa?”, disponível na hiperligação (acedida a 9 de dezembro de 2011): <http://ictsd.org/i/news/pontes/48400/>
- Nações Unidas (2000), “Declaração do Milénio”, disponível na hiperligação (acedida a 20 de fevereiro de 2012):

<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

- Plataforma Portuguesa das ONGD (2012), “A crise financeira está a “matar” a ajuda aos países mais pobres”, disponível na hiperligação (acedida a 9 de abril de 2012):

<http://www.plataformaongd.pt/noticias.aspx?info=plataforma&id=1622>

- Rogerson, A. (2004), “The international aid system 2005-2010: forces for and against change”, disponível na hiperligação (acedida a 26 de janeiro de 2012): <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2033.pdf>